

安全理事会

Distr.: General
10 May 2021
Chinese
Original: English

萨赫勒五国集团联合部队

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2391(2017)号决议提交的，安理会在该决议中请秘书长与萨赫勒五国集团成员国(布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔)以及非洲联盟密切协调，报告萨赫勒五国集团联合部队开展活动以及联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)提供支持的情况。安理会通过第 2531(2020)号决议，延长了马里稳定团的任务期限，并建议加强对联合部队的支持。

2. 本报告介绍了自我 2020 年 11 月 2 日的报告(S/2020/1074)以来联合部队实际运作的最新进展，包括国际社会对联合部队的支持以及联合国、欧洲联盟和萨赫勒五国集团国家 2018 年 2 月签署的技术协议的执行情况。报告还强调了联合部队遇到的挑战以及萨赫勒五国集团国家执行人权和国际人道法合规框架的情况。最后，根据安全理事会第 2531(2020)号决议的要求，报告中评估了第 2391(2017)号决议第 13 段的执行情况，包括评估人权尽职政策执行情况以及萨赫勒五国集团执行秘书处和联合部队提高自主性和建立自己的采购系统的前景。

3. 在本报告所述期间，萨赫勒地区的安全局势恶化，各国和区域防御和安全部队阵地继续遭到复杂的恐怖袭击，特别是在布基纳法索、马里和尼日尔边界交汇的利普塔科-古尔马地区。三国边境地区仍然是主要热点，尽管反恐行动以及两个主要武装恐怖团体(与基地组织有关联的“支持伊斯兰与穆斯林”组织与大撒哈拉伊斯兰国)之间的内斗形成了一些压力。针对平民的袭击事件增多，包括针对地方当局和宗教人士的袭击事件。2021 年，尼日尔西部地区的平民死亡人数不断增加。2021 年发生的三次重大袭击造成至少 300 人死亡，其中最近于 3 月 21 日发生在提利亚地区的袭击造成至少 137 人死亡。2020 年 12 月和 2021 年 1 月，使用简易爆炸装置袭击平民以及国防和安全部队的事件更加频繁，特别是在马里中部和尼日尔西南部的提拉贝里地区。同时，对民众进行经济勒索的事件继续增多，特别是在马里和尼日尔。虽然加强了区域军事行动，力求扭转利普塔科-古尔马地区的



力量平衡，但确实存在不稳定状况加剧的危险，也确实令人担忧安全威胁向南和向西非海岸蔓延。

4. 部族间的冲突继续使联合部队行动的安全环境复杂化。当地冲突动态往往被当地武装团体和恐怖组织利用，并因气候变化和人口压力迅速造成的资源压力而加剧，经济发展或适应措施未能缓解这些冲突动态。复杂的危机正在对该区域造成严重破坏，使数百万人面临风险。最近的可用数据显示，2021 年，萨赫勒五国集团国家有 680 万人面临粮食不安全。在布基纳法索，饥荒的威胁迫在眉睫。此外，自 2018 年以来，利普塔科-古尔马地区的境内流离失所者人数增加了 20 倍。萨赫勒五国集团国家近 220 万人在境内流离失所，逾 88 万人成为难民。大规模流离失所现象继续给国家服务工作和自然资源的可得性造成影响，进一步加剧了紧张关系和社会冲突。

二. 联合部队的实际运作

5. 在马里与毛里塔尼亚之间的西区，据联合部队报告，仍有武装恐怖团体在瓦加杜森林周围活动。联合部队还报告说，“支持伊斯兰与穆斯林”组织与伊斯兰国大撒哈拉伊斯兰国之间不时发生冲突。此外，据报该地区传统猎人与武装恐怖团体之间发生了致命冲突。

6. 联合部队报告说，位于尼日尔与乍得之间的东区南部有武装团体开展活动。据报东区北部局势与联合部队其他行动区相比较为平静。虽然联合部队驻马达马(尼日尔)和武尔(乍得)的两个营遇到了贩运者和以利比亚为基地的武装团体成员活动造成的特别挑战，但这两个营的巡逻已经阻断了非法贩运流动，大大遏制了贩运者和其他武装匪徒的行动能力。在布基纳法索、马里和尼日尔之间的中区，联合部队报告说，由于驻当地各部队(即联合部队、各国部队以及塔库巴特混部队加盟后的“新月形沙丘”行动)采取了协调行动，局势得到一定程度的缓解。联合部队报告说，武装团体的后勤链被阻断，队伍也出现减员。然而，中区仍然是联合部队行动区内武装恐怖团体活动的中心地带。这一数千平方公里的行动区内，武装恐怖团体在的存在正在迅速演变。它已成为“支持伊斯兰与穆斯林”组织与大撒哈拉伊斯兰国经常发生冲突的地区。大撒哈拉伊斯兰国虽然势力减弱，不再像 2019 年那样有能力袭击军营，但它并没有消失。“支持伊斯兰与穆斯林”组织通过扩大其区域影响力和巩固其组织，仍在形成势头。目前，该组织正在破坏马里中部和北部周边以及布基纳法索边境的稳定，构成最大的威胁。

A. 军事部分

7. 在上一份报告和本报告所述期间，与“新月形沙丘”行动协调，在中区开展了两次重大行动，目的是改善安全局势。2020 年 8 月 1 日开始的萨马 2 号行动是为了巩固对萨马 1 号行动期间收复的区域的控制，该行动已于 2021 年 1 月 31 日结束。该行动还力求建立联合部队与平民之间的信任，协助国家武装部队和地方当局逐步返回，并促成军民项目。然而，该地区国家代表很少返回。萨马 2 号行

动的进攻阶段从 2020 年 11 月的第一周开始，持续到 2021 年 1 月初，并在 2021 年 3 月初部署乍得第八营后加强了攻势。

8. 在萨马 2 号行动期间，布利凯西(马里)发生几次袭击，2021 年 1 月 24 日发生一次重大袭击，表明武装恐怖团体虽然经常组织混乱、力量削弱、频频失利，但仍然顽固好战。在军事行动期间，联合部队报告了武装恐怖团体之间为扩大影响力和控制领地而进行势力争斗的突出动态，并指出这种动态可能会持续。为了加强和巩固萨马 1 号行动和萨马 2 号行动的成果，2021 年 3 月，联合部队发起了萨马 3 号行动。

9. 尽管安全局势充满挑战，但联合部队指挥部评估认为，萨马 1 号行动和萨马 2 号行动产生了明显的积极影响。这两个行动有助于保持对武装恐怖团体的压力，并加强联合部队与平民之间的信任。联合部队还报告说，其各分队与民众之间的合作确实增多了。

10. 联合部队乍得第八营由 1 200 人组成，于 2021 年 3 月初部署在三国边境地区。该营驻扎在尼亚美西北 160 公里处的泰拉，靠近布基纳法索边界。泰拉也是为便于在利普塔科-古尔马开展行动而驻设的未来联合部队后勤基地所在地。该营部署后，联合部队总兵力达到 5 534 人，其中 305 人负责保护四个多国指挥所。不过，乍得不断变化的局势对该国参与萨赫勒地区事务的影响尚需密切关注。

11. 在本报告所述期间，联合部队与“新月形沙丘”行动、马里国防和安全部队以及马里稳定团等伙伴通过联席会议和双边交流加强了协调。还继续每月举行行动协调会议，以便所有伙伴部队之间分享评估情况。

B. 警察部分

12. 警察部分的实际运作，特别是各特别调查小组的工作缓慢取得进展。就宪兵分队而言，除了乍得第二营的 11 名宪兵外，还在每个营内分别部署了 13 名宪兵，大部分已进入运作。乍得第二营的具体装备已在运送途中或正在安排到位。在本报告所述期间，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)参加了为三个即将上岗的宪兵分队进行的部署前培训，各分队具体培训时间是：2021 年 1 月 25 日至 29 日，派往马里戈马库拉两个马里营的分队；2012 年 3 月 8 日至 12 日，派往布利凯西的分队；2021 年 3 月 29 日至 4 月 2 日，派往武尔乍得营的分队。

13. 在本报告所述期间，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和人权高专办继续协助联合部队通过制定专门培训方案加强其警察部分。联合部队、毒品和犯罪问题办公室、人权高专办、国际刑事警察组织(国际刑警组织)/非洲警察合作组织(非洲警察组织)、欧洲联盟和马里稳定团于 2020 年 7 月发起一项合作，共同制定了警察部分的专门培训方案。该方案在 2020 年 11 月 16 日至 19 日在尼亚美举行的讲习班上得到验证，随后于 2021 年 3 月 22 日至 26 日在努瓦克肖特实施了第一个试点培训方案。

C. 萨赫勒五国集团执行秘书处

14. 为了加强萨赫勒五国集团有关活动的协调，萨赫勒五国集团每个成员国都设立了一个由治理、发展和安全部门专家组成的国家协调委员会。国家协调委员会在萨赫勒五国集团执行秘书处的领导下开展工作，其主要任务是协调和监测在萨赫勒五国集团成员国合作框架的实施。

15. 毒品和犯罪问题办公室继续协助萨赫勒五国集团执行秘书处努力将性别平等纳入安全部门的主流。按照萨赫勒五国集团关于增加本区域国防和安全部门女军人人数的行动计划，2021 年 3 月 16 日至 19 日，毒品和犯罪问题办公室和人权高专办在努瓦克肖特共同举办了一次关于性别多样性作为变革推动力的讲习班，面向萨赫勒五国集团国家的高级官员和安全部队首长。人权高专办和毒品和犯罪问题办公室继续倡导在军警部队中提拔更多女性担任高级职位，指出女性对于军警部队有效执行任务的能力具有重要作用，她们除其他外能在行动规划和关键决策方面带来更多视角，尤其是在对平民特别是妇女和女童有影响的决策方面，而且能在更高程度上接触社区，从而增进对平民的保护。在本报告所述期间，执行秘书处在人权高专办的支持下，继续努力制定在萨赫勒五国集团国家保护平民的区域战略，为此与联合部队合作，于 2020 年 11 月 23 日至 26 日在马里举办了一次专门的研讨会，为未来的保护平民区域战略提供信息，并与包括国家人权机构、地方当局和传统当局以及民间社会在内的广泛的利益攸关方互动协作。

D. 问题和挑战

16. 联合部队在提供部队补给方面继续面临业务和后勤能力上的重大挑战，由于缺乏合适的运输工具，这一问题变得更加严重。总体而言，装备短缺仍然是一个日常关切问题，对驻地部队的效率和行动造成限制，而且也影响到士气。例如，1 200 人的乍得营的到来固然是一个非常积极的信号，但乍得士兵及其装备从恩吉格米到尼亚美行进 2 000 多公里，其间面临后勤困难，特别是与燃料供应和某些军事装备故障有关的困难。同样，医疗后送和伤员后送能力仍然是所有各行动区都面临的一个挑战。

17. 联合部队没有空中能力，而这一能力对于有效开展反恐工作至关重要。此外，联合部队需要一个全面的情报系统。在这方面，目前设想用欧洲联盟的第二批供资购置传感器和监测设备，例如短程地面雷达或无人机。为了实现联合部队的各项目标，除了加强实地对话和情报共享，还必须与当地各部队有效协调。来自不同行动的特遣队，特别是同地驻扎的特遣队(例如在马里加奥)，必须加强情报合作，从而对局势达成共同理解。

三. 执行联合部队的人权和国际人道法合规框架以及人权尽职政策

18. 马里稳定团和人权高专办继续监测与联合部队开展的行动有关的人权状况。在本报告所述期间，记录了布基纳法索、乍得、马里和尼日尔境内发生的几起构成严重侵犯人权的安全事件。若干事件已确定是联合部队的直接责任。

19. 2021 年 2 月，驻武尔的联合部队乍得营在例行巡逻中逮捕了 36 人，包括 27 名疑似未成年人。2 月 13 日，乍得武装部队总参谋部将这些未成年人移交给妇女和儿童保护部。人权高专办驻乍得人员正在密切跟踪此案。

20. 3 月 4 日，人权高专办监测了在毛里塔尼亚内马对两名前联合部队士兵的审判，他们分别被控犯有谋杀罪和强奸罪。根据《毛里塔尼亚刑法》第 271 条，被控谋杀者被认定有罪，并根据《刑法》第 280 条被判处死刑。由于毛里塔尼亚自 1987 年起暂停使用死刑，这一判刑减为终身监禁。关于强奸案，根据《毛里塔尼亚刑法》第 309 条，被控犯罪者被认定有罪，并被判处四年监禁。

21. 2021 年 3 月 28 日，人权高专办和联合部队注意到关于 3 月 15 日至 27 日期间发生的几起性暴力事件的指控(包括三起强奸案，其中一案受害者为未成年女童)，据称涉案者包括联合部队驻尼日尔泰拉的乍得第八营的士兵。联合部队立即根据关于开展内部调查的程序采取了若干措施，该程序是合规框架的一部分。措施主要包括：3 月 30 日成立了一个内部调查委员会；3 月 31 日派出一个由中区指挥官率领的代表团，向驻泰拉部队发出指示，并会见省当局和社区领导人，以努力安抚当地民众。尼日尔人权委员会也展开了调查，并于 4 月 2 日发表公报，除其他外确认了三起强奸案。4 月 3 日，联合部队发表公报，确认有关性暴力事件的报告，并宣布采取一系列措施，包括开始调查联合部队人员的涉案情况，随后酌情对涉案人员采取纪律和法律行动，以解决报告的问题。同一天，乍得当局也发表了类似的声明。为了持续支持联合部队执行其合规框架，人权高专办继续不断监测，执行预防和补救措施，并根据需要提供其他技术援助，以支持联合部队。

22. 在人权高专办的支持下，联合部队继续在落实人权和国际人道法合规框架方面取得进展，包括制定了若干内部机制，以帮助提高部队在开展行动时遵守国际法的能力。这些机制特别包括：伤亡和事件跟踪和分析小组，该小组于 2021 年 1 月 27 日在巴马科正式启动；作为惯例，在行动前向所有干预分队发送无线电信息，说明根据国际人道法和人权法应尽的义务；监测抓捕、拘留和移送被拘留者的情况。

23. 在本报告所述期间，根据关于联合国向联合部队提供业务支持的请求，马里稳定团进行了 28 次人权尽职政策风险评估，结果是建议提供支持。作为风险评估的一部分，确定了一些缓解措施，包括在执行联合部队合规框架方面采取措施，减少已查明的风险并向联合部队通报风险情况，以确保充分遵守人权尽职政策的各项原则。这些措施包括：(a) 有效执行因联合部队接报一系列侵犯人权行为(包括公众报道的侵犯人权行为)而启动的内部调查的标准作业程序；(b) 最后确定主要框架文件，特别是关于在联合行动中调用各旅的文件；(c) 分享在联合部队指挥下行动的各营人员名单，以供筛查；(d) 分享有关行动期间影响平民事件的信息。联合部队提名了一名联络人，而且可以在提出支助请求之前系统地提交所要求的调查表，因此这些请求能够得到加快处理。

24. 由于借调到联合部队的各营接受双重指挥，这方面一直存在挑战。以本国身份开展的行动和在联合部队指挥下开展的行动难以区分，这在确定涉及平民的事件和其他严重侵犯人权案件(特别是在跨境行动中)的责任方面继续产生负面影响。

在马里稳定团人权和保护司、人权高专办合规框架项目小组、联合部队和五个国家的指挥部之间建立“避免互扰”机制，已被确定为一种解决方案，可以实现信息交流并加强信息可读性。虽然大多数特遣队在部队部署之前都会举办宣传课程，但还必须增加有针对性的培训，以便在联合行动之前和期间提高国际人道法和人权法方面的能力和认识，特别是为此培训教官。

四. 国际社会对联合部队的支持

A. 联合国马里多层面综合稳定团提供的支持

25. 马里稳定团继续在其任务框架内向在联合部队指挥下行动的 7 个营提供后勤支助。2020 年 11 月 8 日至 2021 年 3 月 30 日期间，稳定团收到两项关于汽油、机油和润滑油以及伤员后送的请求，之后按照要求进行了人权尽职政策评估。就平均响应时间而言，马里稳定团能够遵守萨赫勒五国集团、联合国和欧洲联盟委员会之间的技术安排规定的 14 天响应时间，但汽油相关请求例外。马里稳定团持有的标准燃料合同只包括极少量的汽油，购买数量不足以满足联合部队的需求，因此需要更长的采购时间。到目前为止，联合部队的所有请求都得到了满足。

特遣队生命保障消耗品请求的最新情况

26. 2020 年 10 月 10 日，马里稳定团收到了联合部队 2020 年 10 月至 12 月期间的季度支助计划，其中包括价值 70 万美元的 60 万公升燃料和润滑油，这是季度支助计划所列待取用物品的全部数量。稳定团在考虑到人权风险评估和尽职调查的前提下，对该计划和具体请求作出了积极回应。

27. 2021 年 1 月 6 日，联合部队提交了 2021 年 1 月至 3 月期间的季度支助计划。下表汇总了该计划所含物品的数量和提货地点。

地点	作战口粮袋 (包)	燃料 (公升)	水 (公升)	50 号机油 (公升)	润滑脂 (千克)	冷却液 (公升)
巴马科	—	474 300	—	7 000	720	720
加奥	—	60 000	—	1 000	120	120
塞瓦雷	—	80 000	—	1 000	120	120
共计	—	**614 300**	—	**9 000**	**960**	**960**

确定承包商为在马里境外行动的特遣队采购和提供生命保障消耗品的进程最新情况

28. 根据第 2531(2020)号决议，马里稳定团对联合部队的支助任务授权得到加强，稳定团获准与私营公司签订合同，向马里境外在联合部队行动框架内行动的特遣队交付生命保障消耗品。在本报告所述期间，马里稳定团与联合部队和萨赫勒五国集团执行秘书处举行了一系列磋商。通过磋商明确了战略方向，指导马里稳定团和联合部队的专家收集和整理关键信息，用于编写需求说明，具体说明对潜在

承包商提供服务的详细要求，这些承包商应有能力在离联合部队各特遣队行动区更近的地点交付生命保障消耗品，同时能处理相关安全风险。

29. 为促进广泛传播这些需求意向书，包括通过萨赫勒五国集团国家进行传播，开展了大量的外联活动。目前正在推进生命保障消耗品采购流程，预计将在 2021 年 6 月前向中标者授予合同。鉴于承包商需要有一个承包启动期，估计一到三个月，预计服务将在此后开始。同时，在这些新安排到位之前，马里稳定团会继续根据目前的支助模式向联合部队提供支助。

伤员和医疗后送的最新情况

30. 在本报告所述期间，虽然按照联合部队计划的行动提供了能力，但没有提供工程支助，也没有进行伤员后送和运输。

资源调动工作的最新情况

31. 欧洲联盟共拨付 1 000 万欧元专款，用于马里稳定团向联合部队提供支助。2020 年 12 月 29 日，欧洲联盟支付了第二批供资 500 万欧元(610 万美元)。因此，马里稳定团共收款 1 000 万欧元(相当于 1 230 万美元)。

32. 欧洲联盟承诺追加 700 万欧元(850 万美元)，用于在 2022 年 2 月之前扩大对联合部队的支助。鉴于合同期为自签署起一年，在没有表明 2022 年 2 月以后财政支助的情况下，必须确保供资期与合同期相一致。

33. 马里稳定团对联合部队的行动和后勤支助迄今依赖欧洲联盟的资金。欧洲联盟在这方面的支助值得赞扬，但这种对自愿捐款的依赖会继续引起筹资的可预测性和可持续性方面的问题。

B. 多边支助

34. 2 月 15 日和 16 日，萨赫勒五国集团国家元首第七次首脑会议在恩贾梅纳举行。加纳总统纳纳•阿库福•阿多和塞内加尔总统马基•萨勒等其他西非领导人首次参加了首脑会议，会议对区域防务和安全部队的努力表示欢迎。首脑会议赞扬“新月形沙丘”行动的贡献，呼吁萨赫勒五国集团联合部队与乍得湖流域委员会多国联合特遣部队之间加强合作。会议还呼吁为萨赫勒五国集团联合部队提供第七章授权，并设立一个专门的联合国办事处来支持联合部队。首脑会议还欢迎塞内加尔为联合部队的实际运作捐款 10 亿非洲法郎(180 万美元)。2 月 16 日，在首脑会议间隙，萨赫勒联盟成员任命乍得的吉梅特•阿杜姆为联盟高级代表。

35. 3 月 2 日，萨赫勒联盟举行会议，审查恩贾梅纳首脑会议通过的公报并讨论前进方向，涉及打击恐怖主义、加强国家武装部队和联合部队的能力、部署国家服务和基本社会服务以及发展行动等方面。3 月 10 日，萨赫勒联盟举行部长级会议，评估萨赫勒局势。此后，在 2021 年 3 月 19 日举行了第二次外交部长会议，期间萨赫勒联盟通过了一份路线图，为联盟成员在萨赫勒地区的共同目标设定明确的里程碑，包括为落实恩贾梅纳首脑会议所呼吁的“民事和政治增援”设定里

程碑。联盟成员一致称赞这一路线图，认为这是在实践中界定“民事和政治增援”的契机。

36. 4 月 2 日，法国国防部长以及爱沙尼亚和捷克国防部长在联合访问马里期间确认塔库巴特混部队具有全面行动能力。在法国的倡议下，塔库巴特混部队于 2020 年 3 月 27 日成立，作为“新月形沙丘”行动的一部分，部署在最近开展的两次主要行动即 Bourrasque 行动和 Eclipse 行动中。该特混部队由欧洲会员国派出的特种部队组成，负责训练、指导和随同马里部队在利普塔科-古尔马地区作战。爱沙尼亚、捷克和瑞典部队在加奥和梅纳卡(马里)参与日常行动，以支持马里部队。意大利已着手部署部队。其他国家计划在未来几个月加入塔库巴特混部队。

C. 区域和次区域举措

37. 非洲联盟大会在 2020 年 2 月第三十三届会议期间与萨赫勒五国集团各国国防部和西非国家经济共同体(西非经共体)协商，决定制定多国联合特遣部队框架，并调动 3 000 名士兵增援萨赫勒五国集团联合部队。自这一决定之后，继续努力敲定行动构想和部署部队。非洲联盟委员会正在与西非经共体和该区域各国进行协商。同时，西非经共体继续就通过打击暴力极端主义的国家战略举行讨论。

38. 2 月 8 日至 9 日，在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行依然持续、安全挑战使方案延迟交付、执行伙伴必须减少实地足迹的背景下，负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表穆罕默德 • 伊本 • 钱巴斯主持召开了联合国萨赫勒综合战略指导委员会的会议。会议为评估和强调各个工作支柱进展情况并反思改善实地成果的方法和手段提供了契机。联合国各实体将继续与萨赫勒五国集团、乍得湖流域委员会、利普塔科-古尔马当局等区域实体接触，使综合战略与这些实体的优先事项和计划保持一致。这些不同的要素反映在综合战略 2021-2022 年执行路线图中。

五. 评估联合国马里多层面综合稳定团对联合部队的支助模式

39. 安全理事会第 2531(2020)号决议请秘书长在 2021 年 4 月关于萨赫勒五国集团的报告中评估第 2391(2017)号决议第 13 段的执行情况，包括评估人权尽职政策执行情况以及执行秘书处和联合部队提高自主性和建立自己的采购系统的前景。秘书处与相关利益攸关方协商后进行了这项评估，主要评估结果概述如下。

A. 联合国马里多层面综合稳定团对联合部队的支助和三方机制的实施

40. 马里稳定团的支助作为双边支助和萨赫勒五国集团国家对各营直接贡献之外的补充，为联合部队行动的成功作出了贡献。联合部队和伙伴认为马里稳定团的后勤和行动支助必不可少，特别是稳定团提供生命保障消耗品被视为增强和维持联合部队活动的一个关键促进因素。联合部队和伙伴还强调，他们赞赏稳定团在马里境内为联合部队士兵进行医疗后送。联合部队敦促马里稳定团和其他伙伴继续开展目前协调、汇集后勤、行动、技术和财政能力的工作。

41. 然而，若干挑战阻碍了马里稳定团提供后勤和业务支助。马里稳定团及伙伴表示，在某些情况下，联合部队似乎没有能力从马里境内的指定领取点领取所交

付的生命保障消耗品。在另外一些情况下，在乍得和毛里塔尼亚，马里稳定团收到报告称，生命保障消耗品已交付和领取，但没有到达各营，这表明联合部队缺乏远距离运送物资的能力。事实证明，目前的支助模式难以确保支助物资到达各营，但强化支助模式可以克服这种困难，因为商业承包商将负责根据联合部队同意并确定的地点直接向各营交付物资。这一办法将有助于联合部队指挥官确保其指挥下各营都收到开展行动所需的支助。例如，联合部队与马里的一家公司签订了合同，由该公司从巴马科提取石油产品，并将其发往选定地点。

42. 按照联合国、欧洲联盟和萨赫勒五国集团于 2018 年 2 月 23 日签署并于 2020 年 2 月 25 日修正的技术安排的要求，联合部队每季度应提交拟由马里稳定团采购的生命保障消耗品支助请求，并提供三个月内所需数量的详细预测。由于经常不能及时收到这方面信息，马里稳定团不时会在提供生命保障消耗品方面遇到挑战。联合部队必须采取必要步骤改进其内部规划流程。现在这个问题更加重要，因为更大规模的支助将由商业承包商在强化支助模式下提供，这需要更加严格的规划。

43. 第 2531(2020)号决议将生命保障消耗品的提供范围扩大到在马里境外行动的特遣队，联合部队则表示，需要进一步扩大额外行动支助的范围，包括向其余四个国家提供工程支助以及伤员和医疗后送，特别是由于布基纳法索、马里和尼日尔三国边境地区发生的大量袭击事件。联合部队认为，只有单独设立一个专门的联合国支助办公室，向联合部队提供包括运输在内的全面后勤和行动支助，以及战术和战略支持，才能延伸马里稳定团提供基本支助的地域范围。

B. 执行人权尽职政策

44. 人权尽职政策被认为是促使联合国支助接受方在履行国际人权和人道法义务方面取得进展的一个重要手段。在以人权和保护平民为核心向联合部队提供支助方面，人权尽职政策也起到了重要作用，人权高专办驻所有五个国家的工作人员根据部队的具体情况及其行动所处高风险环境，有针对性地执行这项政策。

45. 然而，多种挑战依然存在。总体而言，马里稳定团和伙伴还强调，萨赫勒五国集团成员国在开展联合部队行动时，必须继续恪守其按照国际人道法、人权法和难民法应尽的义务，为此应采用更有效的机制，确保加强应对严重侵犯人权行为举措的透明度、纪律性和问责制。马里稳定团和伙伴注意到，联合部队没有提供关于行动开展情况的信息，包括这些行动可能对平民造成的影响，也没有提供关于联合部队人员涉嫌侵犯人权行为的待决调查或适当后续行动的信息。萨赫勒五国集团外交人员和联合部队对话者指出，应考虑到行动上的制约因素主要与人权尽职政策在反恐行动中的适用受限有关。大多数对话者强调，适用人权尽职政策需要联合部队指挥下的各部队进行能力建设，应将其视为一项长期努力。

46. 对话者对未来提出了一些建议，包括建议协调联合部队各特遣队之间的轮调计划。此外，为进一步加强联合部队的能力，部队和警察派遣国应继续在国家一级为特遣队做好准备，包括进行充分的部署前培训和筛查。在这方面，合规框架

项目随时准备与萨赫勒五国集团各国当局互动协作，支持它们通过分享区域和全球最佳做法和标准以及其他途径，统一各国的选择和筛查方法。

47. 为了使马里稳定团在执行人权尽职政策方面取得进一步进展，需要在伙伴之间加强协调，同时继续努力加强联合国在实地监测和执行人权尽职政策和合规框架的能力。

C. 执行秘书处和萨赫勒五国集团联合部队提高自主性和建立自己的采购系统的前景

48. 安全理事会第 2531(2020)号决议强调指出，马里稳定团按照第 2391(2017)号决议规定的条件提供行动和后勤支助，这是一项临时措施，有可能使联合部队执行任务的能力得到增强。此外，联合部队 2017 年 3 月 8 日的战略行动构想规定，萨赫勒五国集团各国有责任通过本国的后勤网支持联合部队。这些支持包括行政和财务、信息和通信系统、设备、后勤支助(水、燃料和弹药)、医疗支援、住宿基础设施、筛查和培训。虽然马里稳定团和其他伙伴可以发挥作用，但提供支持仍由萨赫勒五国集团承担首要责任。

49. 萨赫勒五国集团执行秘书处负责执行联合部队的行政和财务指示，包括人员费用、业务预算和投资。继 2018 年 2 月 6 日萨赫勒五国集团国家元首会议之后，设立了一个信托基金。迄今为止，该基金已收到卢旺达(500 000 美元)、西非经济货币联盟(约 867 000 美元)、阿拉伯联合酋长国(1 000 万欧元)和土耳其(500 万美元)的捐款。卢旺达已认捐第二批资金 500 000 美元，沙特阿拉伯认捐 1 亿美元，阿拉伯联合酋长国又认捐 2 000 万欧元。执行秘书处继续倡导支付剩余的认捐资金并作出新认捐。

50. 信托基金由执行秘书处行使管辖职能，执行秘书处通过授权发挥授权人的作用，不过，信托基金有自己的工作人员和具体的内部手册，该手册界定了基金的行政、财务和会计管理规则。信托基金机制由支助委员会和负责验证财务程序的控制委员会管理。支助委员会是一个多边机构，它充当联合部队与执行秘书处的联系平台。控制委员会负责核证财务程序，该委员会的报告提交给萨赫勒五国集团轮值主席国的国防部长，由国防部长行使预算授权，执行秘书则受权管理预算。

51. 萨赫勒五国集团利益攸关方和伙伴证实，支助委员会通过进行必要的采购，为联合部队购置了设备(42 辆通用卡车和 42 辆燃料和油罐车，共 84 辆车，总价值达 1 100 万美元)，萨赫勒五国集团的伙伴称赞采购是透明的。伙伴指出，这是一个积极的迹象，表明萨赫勒五国集团已经在管理与信托基金有关的行政和财务方面获得了自主权，包括能够利用自己的采购系统。有关方面强调，虽然萨赫勒五国集团执行秘书处在支助委员会的支持下，具备为部队采购燃料、机油、作战口粮和设备的法律和技术能力，但还不具备必要的工程专业知识，因此目前没有开展或资助与房舍和基础设施有关的项目。

六. 意见

52. 自 2020 年 1 月波城首脑会议以来，联合部队的实力继续稳步增长。我对 2021 年 3 月初部署乍得军队第八营感到鼓舞，预计这将巩固联合部队已取得的成果。联合部队的行动能力越来越强，但仍然缺乏必要的财政和后勤手段，无法独立运作。因此，联合部队能否持续取决于是否有可预测的充足资源。我再次呼吁采取更全面的解决办法，确保为部队行动提供可预测的资金。

53. 我确认“新月形沙丘”行动的重要性，它有助于削弱暴力极端主义团体，使联合部队和各国军队得以增强实力。在这方面，我注意到塔库巴特混部队具有支助马里武装部队作战的全面行动能力。我还注意到，国际社会和该区域各国越来越有决心打击恐怖主义，在恩贾梅纳举行的萨赫勒五国集团首脑会议表明了这一点。我赞同需要继续加强联合部队，并在马里努力谋求稳定，同时协调各项举措。

54. 我衷心感谢我的即将离任的马里问题特别代表穆罕默德•萨利赫•安纳迪夫和马里稳定团的所有同事，他们不遗余力地确保稳定团有求必应地为联合部队提供支持。然而，马里稳定团向联合部队提供的行动和后勤支助，尤其是在欧洲联盟资助的三方机制框架内提供的支助，仍然存在各种困难，阻碍了稳定团执行这方面的任务。这些困难突出表明，当前的支助模式面临挑战。一些伙伴响应萨赫勒五国集团国家的呼吁，强调在向联合部队提供后勤和行动支助方面，当前挑战的规模和性质前所未有，因此需要采取新办法，而且需要安全理事会和区域伙伴通过政治和财政承诺给予充分支持。

55. 我赞扬萨赫勒五国集团成员国和所有伙伴为应对萨赫勒地区面临的安全挑战作出不懈努力。然而，我对局势持续恶化感到特别关切。我们必须加强伙伴关系，加倍努力支持萨赫勒五国集团成员国的人民和政府。这对于防止危机蔓延的危险也至关重要，因为据报恐怖组织试图将其影响范围扩大到萨赫勒以外地区。联合国随时准备进一步支持萨赫勒五国集团的努力，包括为此在防止暴力极端主义和激进化、边境安全管理、网络安全和保护脆弱目标等领域支持能力建设。

56. 我感谢萨赫勒五国集团国家元首及其伙伴在恩贾梅纳首脑会议上再次承诺，遵守人权尽职原则仍然是打击恐怖主义的先决条件，应作为保护平民的基础。然而，据称安全部队在打击恐怖主义时持续发生侵犯人权行为，这一点令人十分关切。在这方面，就 3 月下旬部署在尼日尔的部队乍得第八营成员据指控犯下严重性暴力行为一事，我欢迎联合部队以及乍得和尼日尔两国当局迅速作出反应，承诺调查有关指控并起诉施害者。这些事例进一步证明，联合部队在执行人权和国际人道法合规框架方面取得了进展。安全部队侵犯人权的这些案件和任何其他案件的受害人必须得到应有的正义。

57. 我强调平民与武装部队之间需要加强信任，并欢迎马里稳定团和人权高专办努力倡导让更多妇女加入组建的部队。部队女性成员的存在可增进社区参与战略，有效促进对平民的保护，这对履行任务具有核心作用。因此，必须根据国际法加强民事与军事司法之间的协调。

58. 总体而言，由于冲突升级、粮食不安全状况加剧以及 COVID-19 大流行对经济造成影响，萨赫勒地区的人道主义局势急转直下，因而使人道主义需求达到空前的程度。萨赫勒地区是世界上最易受灾害影响的地区之一，也是气候变化的热点地区。对萨赫勒地区而言，气候变化并不是未来的问题，而是每天发生的现实。无法预测的天气模式、干旱、洪水和土地退化正在严重影响脆弱的农牧民生计，助长部族间暴力，迫使人们逃离家园。

59. 最后，我欢迎萨赫勒联盟为在区域层面采取协调一致的行动作出更多承诺，这涵盖所有参与萨赫勒事务的行为体，包括处理安全、政治和发展问题的行为体。我重申，必须团结一致，集体应对萨赫勒地区的危机。我注意到，人们日益认识到这一点：以安全为核心的办法需要转变为发展与安全举措并行的办法。为了在发展、提供服务和治理领域解决冲突根源，需要所有行为体增加供资，加大支持。